

Reformas a la Ley AFI: un intento por fortalecer la gestión financiera del Estado

— Luz María Serpas de Portillo

Antecedentes

Los sistemas de gestión de las finanzas públicas cumplen un papel esencial en la ejecución de las políticas públicas para lograr el desarrollo, ya que son claves para captar los recursos fiscales, canalizarlos de manera eficiente hacia la prestación de servicios, y lograr así los objetivos del desarrollo. Estos sistemas son regidos por una serie de normas que definen los procesos y procedimientos que se llevan a cabo, y continuamente deben mejorarse para lograr sus fines; en el caso de El Salvador, muchas de las reglas que deben aplicarse en la administración financiera del sector público están contenidas en la Ley de Administración Financiera del Estado (Ley AFI, Decreto Legislativo 516 del 23 de noviembre de 1995).

Durante el decenio en curso, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado varios proyectos para mejorar la gestión financiera pública y los procesos que involucra. Entre estos se incluye el cambio de metodología para elaborar el presupuesto público, que pretende pasar de un método por áreas de gestión hacia otro, por programas y resultados; un nuevo sistema de administración financiera (SAFI II); el establecimiento de la cuenta única del tesoro; mejoras al sistema de inversión; y al sistema de contabilidad. Estos proyectos han avanzado significativamente, y han contado con el apoyo de la cooperación internacional¹.

En mayo de 2019, el Ejecutivo presentó a consideración de la Asamblea Legislativa un proyecto de decreto que contiene un pliego de reformas a la Ley AFI, cuyo propósito principal es adaptar las disposiciones legales a los nuevos requerimientos de las áreas en las cuales se están desarrollando los proyectos antes comentados, tal es el caso de la reforma a la metodología presupuestaria, para viabilizar la implementación del presupuesto por programas con enfoque en resultados, la cuenta única del tesoro, el sistema de administración financiera, contabilidad gubernamental, sistema de inversión pública. En este documento se analiza y comenta esta propuesta de reforma desde una perspectiva económica financiera.

Reformas propuestas a la Ley AFI y las razones que las sustentan

El proyecto de reforma a la Ley AFI consta de veinte artículos en los que se proponen cambios en las reglas de varias áreas de la gestión pública, como se mencionó previamente, las cuales se comentan a continuación.

1. Visión de mediano y largo plazo en la gestión financiera y presupuesto público

En el artículo 1 de la reforma se adiciona el artículo 6-B “Instrumentos de gestión financiera de mediano y largo

¹ La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), Unión Europea, Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos.

plazo”, el cual introduce la programación de mediano y largo plazo en la administración financiera del Estado, ordenando la elaboración de tres nuevos instrumentos de gestión financiera: Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMyLP), Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) y Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP), estableciéndose los términos y aspectos a considerar en su elaboración y la consistencia que deberán tener.

El MFMyLP es una herramienta dinámica que orienta la toma de decisiones estratégicas de política fiscal, contiene proyecciones fiscales (10 años) de las variables clave como ingresos, gastos y financiamiento, deberá estar actualizada y su contenido será el indicado en la Ley de Responsabilidad Fiscal. En el MGMP se proyectarán y asignarán los recursos a nivel institucional, con una perspectiva de mediano plazo y un enfoque hacia resultados y deberá ser consistente con el MFMyLP. El MIMP es el instrumento estratégico que deberá elaborar cada institución sujeta a la Ley AFI para establecer la programación financiera del techo de gastos que se le determine, así como las metas de resultado y producto correspondientes.

Estos instrumentos facilitarán la implementación de un presupuesto por programas con enfoque en resultados, y cada año, el presupuesto deberá elaborarse considerando de las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo contenidas en los instrumentos indicados.

El artículo 4, reforma el 23 de la Ley indicada, el cual señala las funciones de la Dirección General de Presupuesto, modificándolas profundamente, en el sentido que deberá proponer una política presupuestaria de mediano plazo para cada ejercicio fiscal, analizar los proyectos de presupuesto con sus respectivos marcos institucionales de mediano plazo e integrar y consolidar los proyectos de presupuesto institucionales y el marco de gastos de mediano plazo; también podrá proponer ajustes o modificaciones al presupuesto con base en sus análisis, brindar asesoría técnica a las instituciones del sector público, preparar informes periódicos de gestión de los resultados físicos y financieros de la ejecución

presupuestaria. En suma, incorpora la gestión financiera de mediano y largo plazo en la formulación y ejecución del presupuesto.

En otros artículos de la reforma, como el 5), 6), 8), 9), y 11), se agregan elementos y disposiciones para uniformizar la metodología en la formulación del presupuesto, sobre el contenido, elaboración y aprobación de la política presupuestaria de mediano plazo, se establece la obligación de elaborar y remitir los proyectos de presupuesto y marcos institucionales de mediano plazo por parte de las instituciones del Estado, incorporando las obligaciones y responsabilidades para las autoridades de dichas instituciones. El Ministerio de Hacienda será el responsable de analizar estos proyectos de presupuestos y los marcos institucionales de mediano plazo, y podrá efectuar ajustes en el caso que lo considere necesario.

Preservar la estabilidad macroeconómica y fiscal es un reto continuo en muchos países. Para lograrlo se necesitan, entre otros, reglas fiscales claras, instituciones presupuestarias sólidas y desarrollar un instrumental analítico con visión de largo plazo. Este último, implica que el gobierno tenga la capacidad para desarrollar proyecciones macroeconómicas, establecer límites al gasto, tomar en cuenta los ingresos futuros y el endeudamiento, para comprender las consecuencias de las decisiones de política fiscal, y poder responder preguntas sobre los efectos de decisiones que se adopten, principalmente en el déficit y en el endeudamiento. Este propósito se busca, en parte, con la Ley de Responsabilidad Fiscal, y también se estaría persiguiendo con los instrumentos incorporados en el artículo 6-B, antes comentado.

En 2013, FUSADES participó en la elaboración del documento “Marco Macroeconómico Fiscal 2013-2017”, como integrante del Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTSF), el cual consistió en desarrollar una proyección de un escenario macroeconómico base que estimó la proyección de la deuda pública, para posteriormente compararlo con otros escenarios alternativos que propicien la sostenibilidad fiscal

en el mediano plazo, reconociendo que este tipo de instrumentos puede contribuir a conducir las finanzas públicas por la ruta de la sostenibilidad. Este documento se elaboró en un escenario en el que las finanzas públicas mostraban deterioro y ante la necesidad de discutir los problemas fiscales del país y las posibles opciones de solución en la búsqueda de la sostenibilidad. Muchos países, motivados por el objetivo de promover la disciplina, transparencia y responsabilidad fiscal, han implementado un marco macroeconómico fiscal de largo plazo; este instrumento es semejante a una “carta de navegación” que agrega predictibilidad y credibilidad a la evolución de las finanzas públicas, en la medida que se va cumpliendo.

Los organismos internacionales recomiendan que los países elaboren proyecciones de mediano y largo plazo mediante un marco macroeconómico fiscal de mediano y largo plazo, a efecto de que puedan evaluar las políticas fiscales vigentes y futuras. Entre las ventajas que se atribuyen al uso de un instrumento como este, se citan: ayuda a mejorar los equilibrios macroeconómicos, fortalece la disciplina fiscal, mejora la asignación de recursos, contribuye a enfrentar vulnerabilidades con responsabilidad, agrega predictibilidad al presupuesto y mejora la rendición de cuentas y credibilidad en el manejo de los recursos públicos.

Con base en lo anterior, las reformas planteadas a la Ley AFI en materia presupuestaria comentadas previamente, en términos generales, están en la dirección correcta, de esta manera existiría la obligación de elaborar los documentos indicados que contendrán la programación financiera de mediano y largo plazo basada en la Ley, y se posibilitará implementar un presupuesto por programas y resultados, lo cual facilitará evaluar el impacto del gasto público y su eficiencia; sin embargo, no es explícito que deban publicarse, sería necesario también establecer la obligación de publicarlos, para que puedan ser consultados por los actores sociales interesados.

En la Ley de Responsabilidad Fiscal (artículo 6) se consigna la obligación de elaborar el Marco Fiscal de

Mediano Plazo y el contenido que deberá tener, el Ministerio de Hacienda lo ha desarrollado y la más reciente actualización corresponde al ejercicio 2019-2029.

Adicionalmente, la metodología de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) que es un marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas de los países (2016), fue aplicado en El Salvador para evaluar el desempeño del sistema de las finanzas públicas del Gobierno Central para 2015-2017; contiene entre sus indicadores el ID-16 “perspectiva de mediano plazo para la presupuestación del gasto”, se refiere a examinar en qué medida el presupuesto de gastos se formula con una visión de mediano plazo y dentro de los límites de gasto establecidos para el mediano plazo; también analiza la medida en que los presupuestos anuales se derivan de las estimaciones a mediano plazo y el grado de articulación entre estimaciones presupuestarias de mediano plazo y los planes estratégicos. Por lo tanto, la reforma a los artículos indicados estaría retomando la práctica internacional, de acuerdo con la metodología PEFA.

Se esperaba que el presupuesto por programas y resultados se hubiese desarrollado para el 2020; sin embargo, aunque se tienen adelantos significativos para migrar al nuevo marco metodológico, se postergó para el año siguiente. Los avances indican que 114 instituciones del sector público no financiero (SPNF) han validado los Programas Presupuestarios en línea con la reforma presupuestaria; se han elaborado los manuales de formulación y ejecución Presupuestaria; se reprogramaron las actividades de la hoja técnica del proyecto, se ha dado asistencia técnica a las instituciones y capacitado a funcionarios (Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029). Los mayores progresos se registran en las áreas de salud y educación.

Por otra parte, el artículo 12 de la reforma, modifica el 37 de la Ley indicada, relativo a la presentación

del presupuesto de cada ejercicio fiscal al Consejo de Ministros por parte del Presidente de la República y la información que lo acompaña. Con la reforma propuesta se deja explícito que se presentará a dicho Consejo para su consideración y aprobación; además, se elimina la obligación de presentar junto con el presupuesto, el mensaje presupuestario, que contiene el análisis macroeconómico y financiero sobre las variables que se toman en cuenta en la elaboración del presupuesto; las normas que regulan la ejecución presupuestaria y los anexos financieros y resúmenes de los principales componentes. En cambio, se propone una disposición amplia, según la cual el Ministro de Hacienda podrá anexar otros documentos que incluyan información sobre el contenido y análisis macroeconómico y financiero de las variables que se han tomado en cuenta para su elaboración.

Al eliminar la información que mínimamente debe acompañar el presupuesto, esta propuesta presenta el riesgo de restar transparencia al presupuesto y que, para los actores sociales interesados en el tema, sea más difícil su comprensión y evaluación, ya que se deja a discreción del funcionario los documentos que podrían acompañar al presupuesto.

Respecto a este aspecto, el PEFA incluye un indicador sobre documentación del presupuesto, en el apartado de Transparencia de las finanzas públicas; dicho indicador evalúa la integridad de la información proporcionada en la documentación del presupuesto anual, medida según una lista específica de elementos básicos y adicionales. Entre los básicos, se señala la previsión del balance fiscal, la liquidación del presupuesto anterior presentada en el mismo formato que el proyecto de presupuesto, el presupuesto del ejercicio corriente en igual formato, entre otros. Los adicionales incluyen el financiamiento del déficit con una descripción de su composición prevista, supuestos macroeconómicos, saldo de la deuda pública, activos financieros, información sobre riesgos fiscales, previsiones fiscales de mediano plazo, entre otros.

Si bien el artículo 6-B que introduce la reforma, establece la obligación de elaborar los instrumentos de gestión financiera de mediano y largo plazo, **al momento de presentar el presupuesto de cada año, deberían presentarse estos documentos actualizados, junto con otros, como los que indica el PEFA**, ya que contienen elementos esenciales útiles para la comprensión del proyecto de presupuesto, así como para evaluar su impacto en variables relevantes para la sostenibilidad fiscal, como el déficit y la deuda, por ejemplo.

2. Sistema de administración financiera integrado

En la propuesta de reforma se incorpora un nuevo artículo 10-A, para actualizar la aplicación informática del sistema de administración financiera integrado –SAFI–, el cual facilitará el servicio a los contribuyentes, así como la operatividad de las transacciones que las instituciones realicen con los subsistemas de presupuesto, tesorería, inversión, crédito público y contabilidad gubernamental. Será de uso obligatorio para todas las instituciones sujetas a la Ley AFI.

El Ministerio de Hacienda ha desarrollado este sistema informático, conocido como SAFI II, contando con cooperantes internacionales y fondos propios. El proyecto se justificó por la necesidad de tener un sistema que permita mejorar la toma de decisiones en la asignación y priorización del gasto para el buen uso de los recursos, basándose en información proveniente de diferentes fuentes administrativas financieras que incluye metodologías, técnicas, procesos y funcionalidades no disponibles en el SAFI actual.

El objetivo es fortalecer y actualizar este sistema de tal forma que permita la implementación de la nueva metodología presupuestaria, la presentación de información financiera de acuerdo con estándares y normas internacionales y la implementación de

técnicas y mecanismos modernos para el manejo de la caja fiscal; así como la integración con los sistemas administrativos de gobierno.

Este sistema es para el uso de las instituciones del SPNF, permite automatizar la administración de los recursos públicos, mediante varios módulos automáticos e integrados, **brindando más eficiencia y transparencia a la ejecución del gasto público, y se reducen las discrecionalidades.**

3. Pagos y cuenta única del tesoro

Los artículos 13 y 14 de la reforma se refieren a la cuenta única del tesoro (CUT). Se modifican las características del subsistema de tesorería, particularmente en lo relativo a la descentralización de los pagos (ley vigente); con la reforma, se descentraliza la “gestión y autorización de pagos”, siendo este un cambio sustancial. Se dispone que cada entidad pública gestionará el pago de sus propias obligaciones directamente a sus acreedores, servidores y trabajadores, por medio de cheques, del sistema de pagos de la CUT u otros medios que determine el reglamento, siempre que exista una obligación legalmente exigible.

Desde 2011, el Gobierno ha venido trabajando en el proyecto de la CUT, con el objeto de modernizar los mecanismos de administración de la liquidez del tesoro público, para contribuir a la sostenibilidad del gasto público y a la eficiencia en el manejo de los fondos (existía proliferación de cuentas bancarias entre las instituciones y era ineficiente el manejo de fondos). **El propósito es hacer más eficiente el manejo del dinero público y simplificar la gestión de la liquidez del gobierno.**

El proyecto se trata de desarrollar e implantar una plataforma informática en el SAFI, módulo CUT descentralizada, actualizar la normativa y capacitar a los usuarios. Es un aspecto operativo que contribuye a

manejo eficiente de los fondos públicos, ha contado con asesoría de cooperantes internacionales –Fondo Monetario Internacional, USAID, “Programa de política fiscal y gestión de gasto público” Oficina del Tesoro de Estados Unidos–. **En este aspecto sería muy importante adoptar un estándar en el tiempo que tardan los pagos a las empresas proveedoras de bienes y servicios a las entidades del SPNF, de tal manera que sea breve y se evite perjudicar a las empresas con pagos rezagados.**

4. Inversión pública

El artículo 3 de la reforma establece la obligación para las instituciones públicas sujetas a la Ley AFI, de crear la Unidad responsable de proyectos (URP), que será la encargada de administrar el proceso de inversión pública y la aplicación de las regulaciones inherentes a la materia, contenidas en leyes y reglamentos.

El artículo 15 introduce un cambio en la manera de informar sobre los programas de preinversión e inversión pública. Establece la obligación para las entidades integrantes del SPNF, de registrar en la herramienta informática correspondiente, los programas de preinversión e inversión pública institucionales de corto y mediano plazo, para que la Dirección General de Inversión y Crédito Público elabore los programas de inversión pública de mediano plazo y los anuales de preinversión e inversión pública. También deberán registrar la programación y ejecución de los referidos programas y la citada Dirección dará seguimiento y emitirá opinión técnica.

Estas reformas son parte del proyecto de fortalecimiento al proceso de inversión pública que el Gobierno está llevando a cabo, es un nuevo modelo conceptual que retoma prácticas internacionales y cambiará la dinámica de cómo se hace la inversión pública, mediante la actualización y mejora de sus componentes –normativo, metodológico, informático y capacidades de recursos humanos–, a



efecto de mejorar el proceso de inversión pública y que sea más eficiente. Además, el proyecto permitirá articularlo con los procesos presupuestario, contable, de tesorería y de compras públicas. Es un proyecto en desarrollo que se espera culminar en 2020.

5. Contrataciones recurrentes

El artículo 10 de la reforma incorpora un artículo nuevo, el 34-A, el cual regula que sea factible iniciar un proceso de licitación para el año siguiente, durante el ejercicio fiscal en vigencia por parte de las instituciones integrantes del SPNF. Es una disposición nueva, según la cual se podrá solicitar al Ministerio de Hacienda la acreditación de las asignaciones presupuestarias que serán afectadas en los presupuestos institucionales en el ejercicio fiscal siguiente, cumpliendo ciertos requisitos. Su utilización se restringe a aquellos bienes recurrentes que el primer día del año siguiente al ejercicio corriente, deben estar disponibles; por ejemplo, oxígeno en hospitales o medicamentos de cierto tipo, seguridad.

El propósito de esta disposición es semejante al que se advierte en el caso del artículo 2 del proyecto de reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el cual se sustituye el literal e) del artículo 10. La nueva redacción propuesta plantea, como excepción, que en los procesos de compra de bienes y servicios críticos, que sea indispensable contar con ellos al inicio del ejercicio fiscal, comprendiéndose por críticos aquellos que de no adquirirse, se pondría en riesgo el interés general y la consecución de los fines de la institución, podrán iniciar el proceso (de compra) en tales casos con suficiente antelación, debiendo emitir resolución razonada la autoridad competente para ello, verificando que se cuenta con asignación presupuestaria previo a la adjudicación, ya que esta última únicamente deberá efectuarse hasta que se cuente con presupuesto vigente.

Tomando en cuenta que ambas propuestas de reforma tienen un objetivo similar, podría

armonizarse la redacción, por ejemplo, agregando en el artículo 34-A propuesto para la Ley AFI, que este proceso se aplicará para bienes recurrentes “críticos” que, de no adquirirse, se pondría en riesgo el interés general y la consecución de los fines de la institución.

6. Contabilidad gubernamental

La reforma propuesta al artículo 103 de la Ley AFI (17 de la reforma) incorpora cambios en las reglas que se aplican en la contabilidad gubernamental. **Se establece que las normas de contabilidad gubernamental tendrán como fundamento los estándares internacionales de contabilidad del sector público y las normas internacionales de información financiera, y estarán sustentadas en varios criterios, tales como, el registro de las transacciones sobre la base contable del devengado, la inclusión de todos los recursos y obligaciones del sector público, susceptibles de expresarse en términos monetarios y no monetarios.** Estos cambios son necesarios para que en la contabilidad gubernamental se retomen los estándares internacionales, lo cual mejoraría la transparencia y la revelación de información. En este aspecto, también es importante mejorar la auditoría que realiza la Corte de Cuentas de la República, tal como se ha señalado en otros documentos publicados por FUSADES.

Conclusiones

En términos generales, el proyecto de reformas a la Ley AFI contiene disposiciones que posibilitan el fortalecimiento y modernización de la gestión financiera de las instituciones sujetas a dicha Ley, en áreas como presupuesto, sistema de administración financiera, pagos y cuenta única del tesoro, contabilidad, sistema de inversión, lo que redundará en ganancias de eficiencia en la ejecución del gasto público.

Sin embargo, dicho proyecto puede fortalecerse en algunos aspectos como los siguientes:

- 1) Definir la información y documentos mínimos que deberán presentarse con el proyecto de presupuesto, tanto al Consejo de Ministros, como a la Asamblea Legislativa (art. 12 de la reforma). Por ejemplo, el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo y el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP); la previsión del balance fiscal; la liquidación del presupuesto anterior presentada en el mismo formato que el proyecto de presupuesto, el presupuesto del ejercicio corriente en igual formato; el financiamiento del déficit con una descripción de su composición prevista; el saldo de la deuda pública con una explicación de su trayectoria; activos financieros, información sobre riesgos fiscales; gasto tributario, entre otros.
- 2) Incorporar explícitamente la obligación de publicar los instrumentos financieros de mediano plazo: Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMyLP), Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) y Marco Institucional de Mediano Plazo (MIMP) y sus actualizaciones (art. 1 de la reforma).
- 3) Armonizar la redacción del artículo 34-A propuesto en la reforma a la Ley AFI, con la redacción del artículo 2 del proyecto de reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, en el cual se sustituye el literal e) del artículo 10, ya que persiguen un objetivo semejante.

Bibliografía

- Fondo Monetario Internacional (2007). Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal.
- Grupo Técnico de Sostenibilidad Fiscal (GTFS) El Salvador (2013). Marco Macroeconómico Fiscal 2013-2017.
- Ministerio de Hacienda (2019). "Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019-2029".
- Secretariado PEFA. (Febrero de 2016). PEFA Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las finanzas públicas.
- Ministerio de Hacienda – GIZ. (Noviembre de 2012). Plan de reforma del presupuesto público de El Salvador.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.
- Proyecto de Ley de reformas a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. (Mayo de 2019).



Edificio FUSADES, Bulevar y Urb. Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
(503) 2248-5600 www.fusades.org

